



RED DE POLÍTICA Y TOMA DE DECISIONES: EL USO DE LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DE LOGRO EDUCATIVO EN LA REFORMA INTEGRAL DE EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO

JUANA EUGENIA SILVA GUERRERO

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
eugenia@redudg.udg.mx

RESUMEN

La investigación tuvo dos propósitos, el primero, conocer en qué casos, de qué forma, y quiénes utilizaron los resultados de la evaluaciones de logro educativo para darle forma y contenido a la política de educación básica; el segundo fue conocer a fondo el proceso decisorio en la formulación de la política. En otras palabras, nos interesó identificar, entender y explicar las formas de vinculación de los diferentes grupos de actores (redes) tanto respecto a su injerencia en la formulación de iniciativas como en la toma de decisiones para darle forma y contenido a la política educativa. Para lograr nuestros propósitos elegimos realizar un estudio de caso centrado en la Reforma Integral de Educación Básica de 2011. Concluimos, por un lado, que los resultados periódicos de las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes son excepcionalmente utilizados para mejorar el desempeño de la educación básica; su uso está vinculado sobre todo a la legitimación del discurso político ante la sociedad. Y, por otro lado, sostenemos que el proceso decisorio de la política de educación básica está fuertemente determinado por la defensa de intereses sociales y políticos; el Estado no es neutral en dicho proceso, sino que cede a las presiones de los grupos de actores (redes) más fuertes dejando de lado aquellos con menor poder y que no pueden hacer valer sus demandas en las decisiones.

Palabras clave: Política educativa, educación básica, redes de políticas públicas (policynetworks), evaluación del aprendizaje.



INTRODUCCIÓN

Este documento contiene el reporte final de la investigación que llevamos a cabo durante el Doctorado en Educación¹. Este estudio trata sobre la política de educación básica y, al interior de ella, lo que interesa es profundizar en dos procesos: por un lado, el proceso decisorio de la política, y por el otro, el uso de los resultados de las evaluaciones de logro educativo en la toma de decisiones por parte de diferentes actores² que tienen interés en la educación del país. La indagación trata de contribuir a la comprensión de dos vínculos: a) entre los procesos políticos y la hechura de política educativa, y b) entre la evaluación de logro educativo y el proceso decisorio de la política.

Este reporte fue dividido en dos apartados, en el primero presentamos la formulación del problema y los elementos que guiaron al trabajo de investigación: los objetivos, las preguntas, la relevancia del estudio, la perspectiva teórico-analítica, y el diseño de la investigación. El segundo contiene los principales resultados de la investigación y las conclusiones.

PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

Para formular el problema resultó necesario definir los conceptos que se constituyeron en los núcleos de la indagación. En este estudio entendemos por política de educación básica al conjunto estructurado, estable y coherente de cursos de acción acordados y oficializados por autoridades educativas que han tomado en cuenta la participación de diferentes actores. Dichos cursos de acción tienen como propósito brindar educación de calidad al grupo de edad entre los 3 y 15 años³.

De acuerdo con Martínez Rizo (2010, p. 8) existe dificultad para definir el concepto de calidad educativa, y él cree que es necesario definir primero qué es un buen sistema educativo. El autor formula una definición sintética: *la calidad del sistema educativo es la cualidad que resulta de la integración de las dimensiones de pertinencia y relevancia; eficacia interna; eficacia externa a corto plazo; eficacia a largo plazo o impacto; suficiencia; eficiencia; y equidad*. El autor advierte que ninguna de las dimensiones es suficiente por sí sola para definir la calidad y afirma que es la integración armoniosa de todas ellas lo que la precisa (2010, p. 9).

La definición de calidad del sistema educativo ha servido para diseñar un sistema de indicadores que ha ayudado a evaluarlo. La evaluación puede estar dirigida a alumnos, maestros, escuelas y programas. Cada objeto de evaluación puede tener diferentes propósitos. Esta



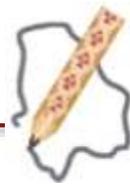
investigación se refiere a las evaluaciones estandarizadas del aprendizaje de alumnos en educación básica. Esta modalidad de evaluación se basa en la aplicación en gran escala de instrumentos estandarizados, que buscan medir el nivel de aprendizaje que alcanzan los alumnos en ciertas áreas (Martínez Rizo y Santos, 2009, p. 265). El principal propósito de este tipo de evaluaciones es el contribuir a identificar los principales problemas del sistema educativo, e informar la formulación de políticas educativas.

Existen diversas evaluaciones de logro escolar que se aplican en México, en este estudio decidimos enfocarnos en tres pruebas, una internacional –el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés)– y dos nacionales –los Exámenes Nacionales del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) y los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE)–. La razón de esta decisión es que en la investigación documental y de campo encontramos que son las pruebas de logro educativo más importantes en nuestro país. Ahora bien, se trata de pruebas diferentes tanto en lo relativo a su concepción y diseño como en lo relativo a la utilización de sus resultados.

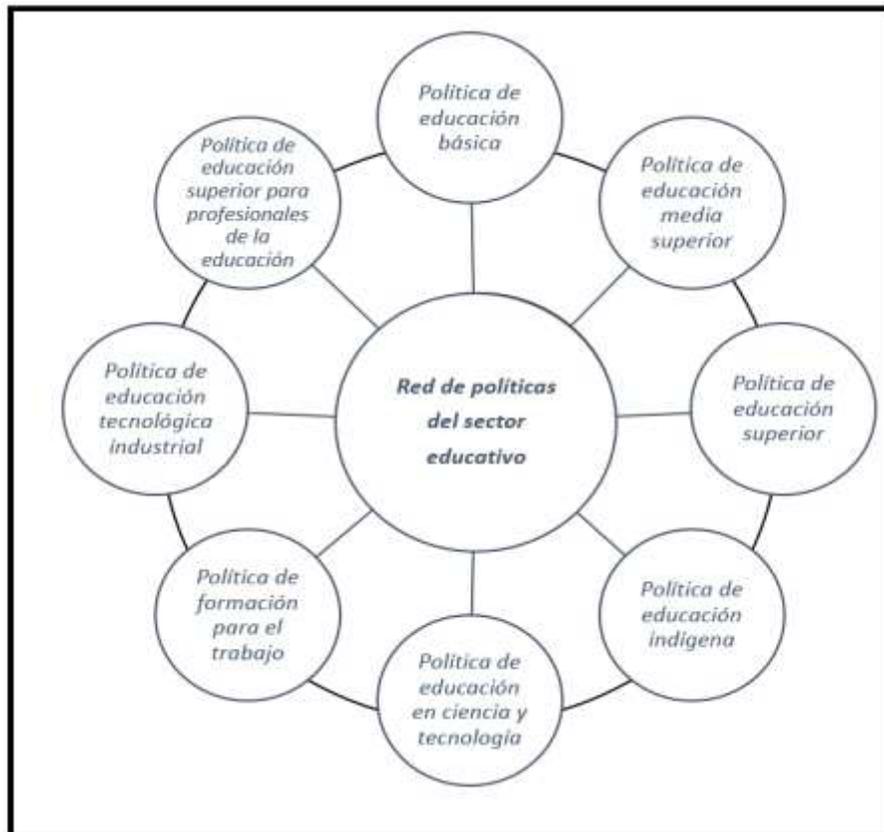
La investigación documental nos llevó a definir otros conceptos que nos ayudaron a profundizar en el estudio del proceso decisorio de la política, e identificar y ponderar el uso de los resultados de las evaluaciones de logro educativo de los alumnos de educación básica en nuestro país por parte de diferentes actores que tienen interés en la educación del país.

Otra noción fue la de *redes de políticas públicas*, Klijn (1998, p. 14) las define como “el resultado de patrones de cooperación formales o informales, más o menos estables entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de problemas y/o de programas de políticas públicas”. Asumimos que las “redes” así en plural son un concepto genérico que da cuenta de los diversos tipos de relación entre el Estado y los diferentes actores en cada sector de política. Entonces, el sector educativo tiene una red de políticas.

Así, precisamos la definición de otros conceptos nodales: la *red de políticas del sector educativo* y la *red de política de educación básica*. La primera está conformada por diversos conglomerados de organizaciones que se vinculan porque los une un objetivo en común: la educación del país. El esquema 1 puede ayudar a entender lo anteriormente expuesto. La representación gráfica incluye las principales redes de políticas del sector educativo.



Esquema 1. Red de políticas del sector educativo



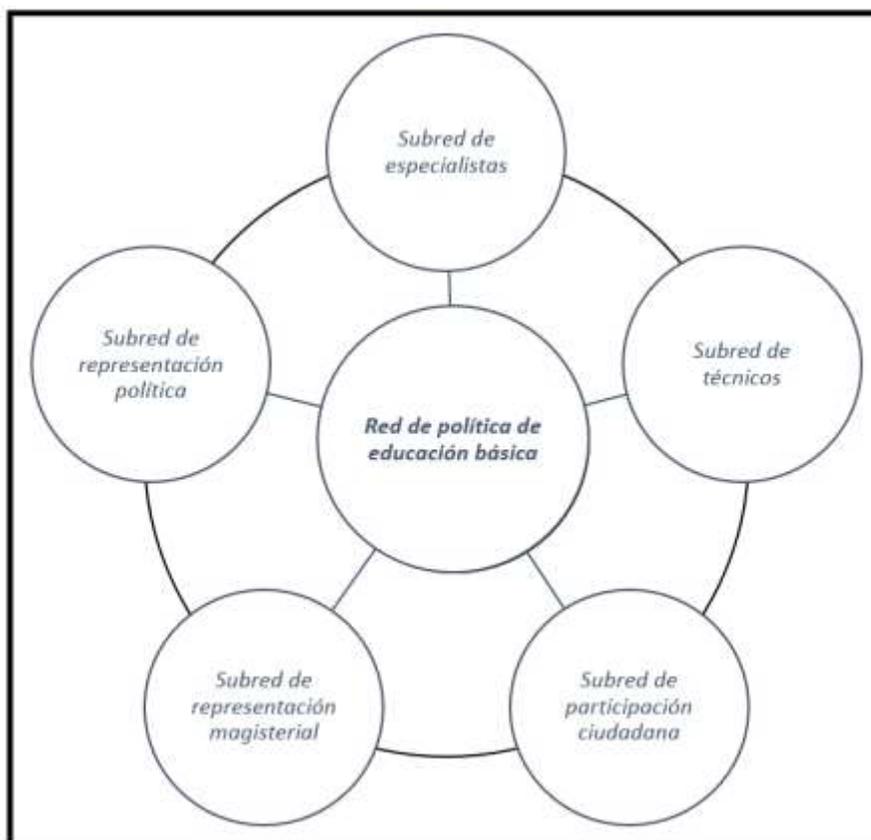
Fuente: elaboración propia.

La red de política de educación básica se integra por diversos subconjuntos de organizaciones que forman *subredes* a las que une un objetivo en común y a las que interesa la educación básica del país. Con el fin de entender el proceso decisorio de la política de educación básica identificamos y tipificamos siete subredes: la *subred de especialistas*, la *subred de burócratas*, la *subred de evaluadores*, la *subred de participación ciudadana*, la *subred de representación sindical*, la *subred de políticos* y, por último, la *subred de agencias internacionales* (ver esquema 2). Cada subred tiene diferente tipo de interés, tamaño e influencia (se extiende en uno o varios



sectores en el escenario de políticas), estructura, grado de institucionalización, reglas de conducta, relaciones de poder y estrategias.

Esquema 2. Red de política de educación básica



Fuente: elaboración propia.

FOCO DE INVESTIGACIÓN

Los objetivos de la investigación fueron: a) identificar y caracterizar cada una de las subredes que participan en la red de política de educación básica; b) explicar cómo se interrelacionan y afectan mutuamente los actores que pertenecen a alguna de las subredes que conforman la red para formular iniciativas y tomar decisiones en educación básica tomando como caso de estudio la RIEB; y c) identificar y ponderar la utilización de los informes de las evaluaciones del logro educativo por parte de las subredes que participaron en la argumentación y fundamentación de la RIEB.

TEMA: POLÍTICAS Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN



Las preguntas que guiaron el análisis fueron: ¿cuáles son las subredes de política de educación básica que participaron en la toma de decisiones de la RIEB?, ¿cómo están estructuradas y cómo se interrelacionan entre sí?, ¿cuáles son los principales intereses que incorporaron a la RIEB?, ¿existe un vínculo entre evaluación de logro educativo y la toma de decisiones en los procesos de cambio y reforma de la educación básica en México? En caso afirmativo, ¿cómo y en qué medida han incidido los informes de evaluación del logro educativo en la toma de decisiones de la RIEB?

Partimos de la idea de que los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución entre diferentes subredes involucradas con la red de política de educación básica pueden ser al menos tan importantes como el contenido específico de las políticas mismas. Asimismo, asumimos que en el proceso decisorio de la política de educación básica uno de los insumos importantes deberían ser los informes de resultados de las evaluaciones estandarizadas de los alumnos.

La investigación se centró en identificar, entender y explicar las formas de vinculación de las diferentes subredes que conforman la “red” de política de educación básica, tanto respecto a su injerencia en la formulación de iniciativas como en la toma de decisiones relativas a la educación básica nacional. El hilo conductor de la investigación fue la identificación y ponderación del uso de la información que proviene de las evaluaciones de logro educativo por parte de las distintas subredes para fundamentar y diseñar una política de educación básica específica, la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB) de 2011.

La investigación tiene relevancia debido a que no existe suficiente conocimiento sistemático sobre el contexto político y social en el cual son tomadas las decisiones de política educativa. En dicho contexto encontramos la participación de diferentes actores que están interesados en mejorar la educación básica de nuestro país pero desconocemos cuáles son sus intereses, qué los motiva a vincularse y a elaborar estrategias para incidir en la política de educación básica. Asimismo, existe poco conocimiento sobre si estos grupos utilizan la información de la evaluación como un elemento importante para definir su postura ante el problema educativo y para sustentar sus propuestas.

PERSPECTIVA DE ANÁLISIS



Con el propósito de comprender qué, por qué, para qué, quiénes y cómo deciden cambios y reformas de política educativa fueron utilizados fundamentos analíticos que provienen del análisis de políticas públicas (*policy analysis*), principalmente el enfoque de redes de políticas públicas (*policy networks*) y el neoinstitucionalismo (*new institutionalism*) sociológico. Existen aún pocos estudios de caso de política educativa en México que hayan utilizado como herramienta analítica las redes de políticas públicas. Tratar de entender con este lente teórico-analítico las políticas sectoriales mexicanas implicó retos en virtud de que la idea de “red” en la ciencia política supone pluralismo político y la influencia de diversos grupos de organizaciones⁴ en torno a la hechura de políticas públicas, entendiendo a estos últimos como que realmente inciden en la mayor parte de las decisiones de rutina en un área determinada de políticas públicas, por lo que será necesario tomar en cuenta tanto las características propias del sistema político mexicano como el hecho de que la dinámica pluralista ha comenzado a permear en la formulación de políticas aunque aún persisten prácticas clientelares, corporativistas y patrones de control. Por otra parte, el neoinstitucionalismo sociológico ha destacado la interdependencia entre instituciones sociales y políticas, especificando que el grado de interdependencia es relativo ya que cada una de ellas preserva su propia identidad y autonomía. “La marca distintiva del institucionalismo sociológico [...] radica en el énfasis puesto en la manera en que la pertenencia a grupos más amplios moldea la conducta individual (y quizás se ve moldeada, a la vez, por ésta)” (Goodin, 2003, p. 20). Dicho enfoque considera al gobierno como un actor central porque coordina, estimula o veta y regula la acción pública pero no es el único. El neointitucionalismo pone el énfasis no tanto en los intereses de los grupos sino en las reglas y procedimientos establecidos o acordados para coordinar la acción pública (Romero, 1999, p. 27).

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Con la finalidad de contestar las preguntas de investigación que fueron el eje que organizó y estructuró esta investigación se realizó un estudio de caso, se trata de un método inscrito en la investigación cualitativa que permitió hacer los recortes analíticos necesarios de acuerdo con nuestro foco de atención. Desde la perspectiva de Jupp (2006, p. 20) y Lowi (1992, p. 89), los estudios de caso son clave en el análisis de políticas públicas. Es uno de los métodos más utilizados en las ciencias de las políticas y a través de este método se han estudiado una gran variedad de decisiones, con temas, formatos, rigor y perspectivas diversas.



Consideramos que una de las principales fortalezas del estudio de caso es la posibilidad de recurrir a diversas fuentes para encontrar evidencias y poder reconstruir lo que pasó, cómo y por qué pasó. De acuerdo con Denzin y Lincoln (2011, p. 89) “el estudio de caso funciona sobre la base de entrevistas, observaciones y análisis de documentos”.

Creímos que la mejor manera de entender el proceso decisorio de la RIEB era entrevistar a diferentes actores políticos y sociales que integran las subredes que conforman la red de política de educación básica, así como estudiar diferentes documentos elaborados por ellos en donde plasman sus prácticas en la formulación de políticas.

Asimismo indagamos las características de las evaluaciones de logro educativo de los estudiantes de educación básica, y también los resultados alcanzados por los alumnos en las tres pruebas seleccionadas. Esta fue una fuente de información documental importante, ya que al ser comparada con los cambios propuestos por la RIEB, y la forma en que las evaluaciones aparecían y eran percibidas en los testimonios de los entrevistados aportaron nuevos elementos para la interpretación final. El período de estudio comprendió del año 2000 al 2012.

Las entrevistas semiestructuradas y el análisis de documentos se constituyeron en un *corpus* que nos permitió reconstruir en el plano institucional y social el proceso decisorio por el que pasó la RIEB.

CONCLUSIONES

Después del análisis e interpretación de los datos presentamos los principales hallazgos de acuerdo con nuestros dos ejes analíticos.

USO DE LOS RESULTADOS DE EVALUACIONES DE LOGRO EDUCATIVO

Encontramos que los tomadores de decisiones han usado sólo excepcionalmente y de manera superficial las conclusiones de dichas evaluaciones para mejorar el desempeño de la educación básica; su uso está vinculado sobre todo a la legitimación del discurso político ante la sociedad. Dos de las múltiples causas de lo anterior serían que, por un lado, existe poco interés por parte de las autoridades educativas y sus grupos afines para analizar y entender de manera profunda y responsable qué dicen los resultados de esas evaluaciones y para qué pueden servir en el proceso decisorio de la política. Por otro lado, la formulación de política educativa no contemplaba hasta 2012 un mecanismo que obligara o incentivara a las autoridades educativas o a los



responsables de tomar decisiones para que consideraran las conclusiones de las evaluaciones como un elemento para fundamentar las reformas o cambios en política educativa. Lo anterior lleva a pensar que la mayor parte de reformas o cambios que se hicieron a la política educativa en México en el periodo estudiado se derivaron de procesos esencialmente políticos y administrativos.

EL PROCESO DECISORIO DE LA RIEB

El proceso decisorio de la política de educación básica está fuertemente determinado por la defensa de intereses sociales y políticos; el Estado no es neutral en dicho proceso, sino que cede a las presiones de las subredes más fuertes dejando de lado aquellas con menor poder y que no pueden hacer valer sus demandas en las decisiones.

Encontramos que el proceso decisorio en cada sexenio de la administración pública federal está vinculado al tipo y forma de liderazgo de las autoridades de la SEP y la relación de afinidad que establezcan con ciertas subredes de política educativa. El análisis del proceso decisorio de la RIEB confirma esta explicación al mostrar las diferentes formas de tomar decisiones dependiendo de quién es la persona que está liderando las propuestas de reforma y cambio, cuáles son las subredes que están dispuestas a intercambiar recursos para hacer alianzas promotoras e impulsar una determinada propuesta y cuáles subredes no están dispuestas a ello.

En el proceso decisorio de la RIEB se encontraron diferentes tipos e intensidades de participación de las subredes. Sin embargo, pudimos establecer una constante: la presencia de la estructura político-corporativa tradicional en los procesos de reforma de cada uno de los subniveles de la educación básica que culminaron en la RIEB –con diferente grado y tipo de participación según el caso–. La revisión del proceso decisorio del caso estudiado dejó en claro que el SNTE fue aumentando paulatinamente su poder en la toma de decisiones hasta lograr confundirse con el aparato burocrático de la SEP, hecho que tuvo lugar durante la reforma de educación primaria, subnivel de educación básica que históricamente ha sido su bastión.

NOTAS FINALES

¹ Para mayor información consultar Silva, J. E. (2015). *Red de política y toma de decisiones: el uso de los resultados de las evaluaciones de logro educativo en la Reforma Integral de Educación Básica en México*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Educación. México: CUCSH/Universidad de Guadalajara.

² En este estudio cuando nos referimos a “actores” estamos considerando que son aquellas organizaciones concretas y específicas que constituyen a la sociedad en su conjunto.



³ La reforma a la Ley General de Educación llevada a cabo en 2013 señala edades mínimas para iniciar la educación preescolar (tres años) y la primaria (seis años), mientras que identifica los 15 años como límite implícito para proveer educación básica, al indicar que quienes a esta edad no cuenten con la secundaria terminada podrán ser atendidos por el sistema de educación para adultos (SEP, 2013, pp. 19 y 26).

⁴ Grupos compuestos por miembros de las cámaras de diputados y senadores, cuerpos de asesores del congreso, algunos funcionarios públicos, sindicatos, representantes de grupos privados y organizaciones interesadas en un área específica de política pública



BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (2011). Introducción general. La investigación cualitativa como disciplina y como práctica. En N. K. Denzin y Y. S. Lincoln (Comps.), *El campo de la investigación cualitativa. Manual de investigación cualitativa* (pp. 43-101). Vol. I. Barcelona: Serie Metodología de las Ciencias Sociales/Gedisa.

Goodin, R. (comp.) (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.

Jupp, V. (2006). *The Sage Dictionary of Social Research Methods*. London: Sage Publications.

Klijin, E. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. J. M. Kickert y J. F. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks* (pp. 14-34). London: Sage Publications.

Lowi, T. J. (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En L. F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 89-117). México: Colección Antologías de Políticas Públicas (2)/ Miguel Ángel Porrúa.

Martínez Rizo, F. (2010). Los indicadores como herramienta para la evaluación de la calidad de los sistemas educativos. *Sinética*. ITESO. No. 35, julio-diciembre, pp. 1-17. Recuperado el 3 de octubre de 2012, de http://www.sinectica.iteso.mx/?seccion=articulo&lang=es&id=497_los_indicadores_como_herramientas_para_la_evaluacion_de_la_calidad_de_los_sistemas_educativos

Martínez Rizo, F. y Santos, A. (2009). Consideraciones sobre la evaluación educativa. En de Alba Alicia (Ed.), *¿Qué dice la investigación educativa?* (pp. 265-304). México: COMIE.

Romero, J. J. (1999). Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. En W. W. Powell y P. J. DiMaggio (Eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 7-29). México: FCE.

SEP (2013). *Reforma a la Ley General de Educación*. México: Poder Ejecutivo/SEP.

